

Invånardialog för utvidgad demokrati?

- En litteraturöversikt.

Jonatan Engström, för Kairosprojektet

2013-12-19

jonatanengstrom@hotmail.com

Inledning

Forskningsområde

Intresset för deltagardemokratiska inslag och dialog har under den senaste tiden ökat på flera håll. Både inom forskningen, statliga utredningar och officiella policydokument från maktinstitutioner uttrycks en vilja att bredda det demokratiska utrymmet med deltagardemokratiska inslag för att öka deltagandet hos invånarna. Att undersöka i denna litteraturöversikt är vad begreppen deltagardemokrati och dialog innebär, vad det finns för motiv och hinder till deltagardemokratiska inslag och huruvida dessa kan skilja sig mellan olika aktörsgrupper.

Kairos – Dialogens roll och former

För att göra genomgången av policydokumenten och forskningslitteraturen mer konkret skall vi också jämföra de förhållningssätt som diskuteras däri med Kairos, ett projekt inom ramarna för Mistra Urban Futures. Projektet syftar till att producera Kunskap om och Arbetssätt i Rättvisa och Socialt hållbara Städer, och dialog ses som en viktig komponent i detta. Utgångspunkten för Kairos delprojekt *Dialogens roll och former* är att den representativa demokratin i sin nuvarande utformning inte är tillräcklig för att förstå och handskas med den komplexitet som präglar dagens samhällsproblem. Den behöver således kompletteras med

någon form av deltagardemokratiskt inslag för att inkludera fler människor i den politiska delaktigheten och upprätthålla en social hållbarhet, inte minst då alla som bor, vistas och arbetar i staden inte har möjlighet att delta i den representativa demokratin. Kairos menar att *”dialog är en förutsättning för det medskapande och det lärande som fordras för en socialt hållbar stadsutveckling.”* (Kairos 2013: 3). Det är intressant att utifrån Kairos perspektiv studera hur offentliga handlingar och forskningslitteratur ställer sig till deltagardemokrati och hur denna bild stämmer överens med Kairos utgångspunkter och övergripande mål.

Vad vill vi åstadkomma?

Denna översikt syftar till att samla den kunskap och de visioner som finns kring deltagardemokrati. För att detta syfte skall kunna tillfredsställas finns ett antal frågeställningar som bör tas i beaktande för att få en helhetsbild kring undersökningsområdet:

- Vad är deltagardemokrati?
- Vad finns det för argument för och emot?
- Vilka motiv och hinder diskuteras?
- Finns exempel på att deltagardemokrati har fungerat?
- Påverkar deltagardemokratiska inslag beslutsfattandet?

Genom att finna svar på dessa frågeställningar i offentliga policydokument och forskningslitteratur är förhoppningen att kunna skapa ett kunskapsunderlag som senare skall kunna ligga till grund för framtida förhållningssätt till en fungerande invånardialog.

Incitamenten och motiven till ett införande av deltagardemokrati kan skilja sig, likaså olika parters skilda definitioner och begrepp på modeller som ter sig snarlika varandra. Detta gör att det är svårt att navigera i litteraturen kring deltagardemokrati, inte minst då det är ett väldigt stort forskningsfält. För att få en ökad förståelse för deltagardemokratins innebörd krävs en dissekering av begreppen.

Nedan skall vi redogöra först och främst för olika utgångspunkter för demokrati, sedan den enskilde individens roll innan vi tar oss an huvuddelen av denna litteraturöversikt som behandlar motiv och hinder för en dialog, utifrån tre olika perspektiv/aktörsgupper: Kairos, policydokument/offentliga handlingar, samt befintlig forskning på området.

Demokrati – konceptuella utgångspunkter

Det är inte helt okomplicerat att skriva om, och leta efter forskningslitteratur kring, olika demokratiformer. Det finns en mängd olika begrepp och ännu fler sätt att använda dessa på. Den första distinktionen som vanligtvis görs är mellan representativ demokrati och direktdemokrati, där det förstnämnda innebär att representanter röstas fram av medborgarna för att representera deras åsikter och det andra att medborgarna direkt är med och påverkar. Direktdemokratin kan i detta fall yttra sig på olika sätt: antingen genom beslutande folkomröstningar, som bland annat i Schweiz, eller genom deltagande genom dialog i olika former.

Inom internationell forskning är den italienska professorn i sociologi, Donatella Della Porta (2013), framträdande. Hennes mångåriga forskning kring sociala rörelser har gjort att hon ägnat speciellt intresse åt demokratifrågor ur ett nerifrån och upp-perspektiv. Hennes uppfattning är att den representativa demokratin måste kompletteras eftersom människor idag är politiskt aktiva men inte på ett traditionellt sätt utan i nya former av deltagande (Della Porta 2013: 188), med de sociala rörelserna som främsta exempel. Della Porta utgår mycket ifrån den arabiska våren och de senaste årens finansiella kris i Sydeuropa som hon menar har varit ”*a crisis of democracy as well as, or even more than, a financial crisis*” (ibid. 80). De protester och demonstrationer som följt på dessa kriser ser Della Porta som den huvudsakliga formen av politiskt deltagande. Hon skriver även en hel del om deliberativ demokrati vilket vi skall återkomma till nedan.

Den svenska demokratidebatten präglas bland annat av demokratiforskningen vid Statsvetenskapliga Institutionen vid Göteborgs Universitet liksom av regeringens demokratiutredning som levererade sitt betänkande i början av år 2000 (SOU 2000:1).

I boken *Demokratis mekanismer* (2003) görs en uppdelning liknande den som presenterades i kapitlets indelning, denna gång mellan tre demokratiideal: Valdemokrati, Deltagardemokrati och Samtalsdemokrati. ”*Indelningen är grundad på olika sätt att motivera varför en medborgare skall acceptera ett bindande beslut som går emot det egna önskemålet: i valdemokratin därför att medborgarna har valt politikerna och att de kan bytas ut i nästa val; i deltagardemokratin därför att medborgarna har haft möjlighet att påverka beslutet; och i samtalsdemokratin därför att beslutet har föregåtts av en process där goda argument har framförts.*” (Gilljam & Hermansson 2003: 15).

I ett senare kapitel av boken (förvisso skrivet av en annan författare) förekommer ytterligare en uppdelning av tre, normativa, demokratimodeller. Dessa tre är responsiv demokrati, deltagardemokrati samt deliberativ demokrati. Författaren själv skriver att indelningen ”är snarlik men inte helt identisk med den tredelning som gjordes i kapitel 1” (ibid. 324) men ändå använder han sig av nya begrepp. Inte ens i samma bok används således enhetliga, kontinuerliga definitioner vilket komplicerar arbetet med att studera olika demokratiformers för- och nackdelar.

För att få in ännu en uppdelning så använder sig Demokratiutredningen (2000:1) utav sju olika demokratiteorier: den elitistiska, populistiska, nyliberala, kommunitära, deltagande, mångkulturella samt deliberativa demokratiteorin (SOU 2000:1, s21-23). För att inte göra diskussionen än mer invecklad nöjer jag med att fokusera på den deltagande och den deliberativa demokratiteorin. Detta gör även Demokratiutredningen, då den argumenterar för en deltagande demokrati med deliberativa inslag. Vad som skiljer dessa två åt reds ut längre ner i texten.

Det står klart att det finns en mängd olika sätt att benämna demokratiska modeller, trots att de är snarlika eller identiska (t.ex. ”representativ demokrati”, ”responsiv demokrati” och ”valdemokrati”). Vad denna översikt syftar till att undersöka är dock en deltagardemokratisk modell genom samtal, vilket innebär att varken det representativa eller det, genom omröstningar, direkta systemet kommer ges något större utrymme. Denna avgränsning kräver trots detta en begreppsförklaring då forskningen använder sig av en mängd olika definitioner av deltagardemokrati som mer eller mindre påminner om varandra.

Den övergripande deltagardemokratiska idén sträcker sig ända tillbaka till det antika Grekland där de få invånare som räknades som medborgare fick vara med och fatta beslut i en form av direktdemokrati. Tanken om individens deltagande i demokratin uttrycktes även under upplysningstiden av exempelvis Rousseau, men som teori kan deltagardemokratin sägas fått sitt moderna genombrott under 1960- och 70-talen. Missnöje med den representativa demokratin och ökad byråkrati i de politiska institutionerna skapade en önskan om en demokratiform där deltagande medborgare kunde skapa ett bättre samhälle, vilket innebar att deltagardemokratin i viss mån kan ses som en protestteori utvecklad emot etablissemangen (Gilljam & Hermansson 2003: 126-127).

Vi ska återgå till Demokratiutredningens uppdelning för att studera skillnaden mellan det de kallar ”deltagande demokrati” och ”deliberativ demokrati”, som nämndes ovan så argumenterar de för en blandning av dessa två. Det förstnämnda betonar människans rättighet (och skyldighet) att delta i det politiska rummet för att tillsammans med andra utvecklas. Den deliberativa modellen lägger istället fokus på samtalet och argumentationen, att det är detta som utvecklar och stärker demokratin. Detta motiveras på följande sätt: ”*Politik kopplas till diskussion. Demokratin är därför i behov av offentliga arenor där opinioner kan bildas, debatteras och ifrågasättas. I dessa diskussioner underordnas mina egna intressen det gemensamma bästa.*” (SOU 2000:1, s22-23).

För att ytterligare få ett grepp om den deliberativa demokratimodellen så definierar Persson, Esaiasson och Gilljam (2012) den som kommunikation som inte är framtvingad utan bygger på värderingar och preferenser. De skriver även om det deliberativa idealet och menar att detta innebär att ”... *citizens shall participate equally, act respectfully towards each other, put forward reasonable arguments, and carefully consider each other's arguments.*” (Persson, Esaiasson & Gilljam 2012: 2).

Som nämndes ovan så lägger även Della Porta (2013) relativt stor vikt vid deliberativ demokrati. Hon redogör för en klassisk definition som framför allt handlar om fokus på samtalet och konsensusbeslut, men hon menar också att det finns en modifierad version av deliberativ demokrati som inte ställer samma krav på konsensus. Hon menar att det i de globala rättviserörelserna i början av 2000-talet växte fram en demokratisk modell som var en blandning mellan deliberation och deltagande (Della Porta 2013: 68). Hon menar att denna demokratimodell dels speglades inom rörelserna men att de även utåt var kritiska emot etablissemangen och ställde krav på en ny demokratisk ordning (Della Porta 2013).

Den forskning som finns kring deliberativ demokrati bygger mestadels på teoretiska modeller som inte omsätts i praktiken. Det finns dock undantag, exempelvis Fishkin och Rosell som har arbetat fram varsin deliberativ modell som de sedan har omsatt i faktiska dialoger (Fishkin et al. 2004). Senare i texten skall vi titta lite närmare på framför allt Fishkin men i stora drag handlar deras deliberativa idéer om att deltagarna ges tid att sätta sig in i frågor som sedan skall diskuteras för att nå noga övervägda argument.

I den befintliga forskningen talas det inte mycket om ”dialog” som begrepp. Fishkins deliberativa modell benämns exempelvis som ”medborgarpaneler” (Hermansson, Karlsson &

Montgomery 2008: 51) men skulle även kunna kallas medborgardialog. Abrahamsson (2013:1) å sin sida klargör skillnaden mellan brukardialoger och medborgardialoger genom att påvisa skillnaden att brukardialoger handlar om *hur* politiska beslut skall genomföras för att tillgodose individernas intressen medan medborgar-/invånardialoger utgår ifrån *vad* som behöver göras för att lösa samhällsproblem. Även den svenska regeringen uttrycker en vilja att upprätta en dialog som de väljer att kalla för värdegrundsdialog. De menar att ”... *det övergripande syftet med värdegrundsdialogen är att verka för social sammanhållning genom dialog om demokratin och de mänskliga rättigheterna som en gemensam bas för samhället och dess invånare.*” (Regeringens skrivelse 2009/10: 106, sida 4).

Även begreppet dialog kan således användas och tolkas på olika sätt. Detta skiljer sig inte minst i hur motivet för och syftet med dialogen framställs, detta är något vi återkommer till senare.

Individens roll

När vi talar om den enskilda individens roll så är det kan det vara relevant att göra en distinktion mellan invånare och medborgare. Ofta när det talas om dialog så benämns det medborgardialog. Ordet innebär således att det är medborgarna som deltar men det kan också vara så att det slentrianmässigt används utan närmare eftertanke, då det kan ses som ett allmänt vedertaget begrepp. Om vi ser till hur Kairos formulerar sig (*”alla som bor, vistas och arbetar i staden...”*) så inkluderar det alla invånare i samhället. Göteborgs Stad å sin sida använder sig av begreppet ”medborgardialog” vilket, i min mening, i ordets rätta bemärkelse innebär att ett stort antal invånare exkluderas. I själva verket är det dock så att även Göteborgs Stad har en inkluderande syn på dialog då de definierar medborgare som *”alla personer som har en aktiv relation med staden oavsett deras medborgarskap, till exempel boende och besökare”*(Göteborgs Stad 2012:2, s6). Min uppfattning är att det är vilseledande att använda begreppet ”medborgardialog” då det antyder att det endast är riktat emot svenska medborgare, trots att det i realiteten kan innebära någonting annat. Anledningen till att medborgardialog som begrepp ofta används skulle kunna vara för att deltagandet skall ske inom ramarna för den representativa demokratin. Detta blir dock lite motsägelsefullt då många av de situationer där dialog kan vara ett värdefullt verktyg handlar om lokala angelägenheter, och medborgarskap är inte ett krav för att delta i den representativa demokratin på lokal och regional nivå (Valmyndigheten).

Demokratiutredningen (2000:1, s33-38) skriver en del om vikten av att vitalisera medborgarskapet för att få en legitim och fungerande demokrati. De utgår från de tre begreppen deltagande, inflytande och delaktighet och att en positiv dynamik mellan dessa tre är nödvändig. Tre villkor som bör vara uppfyllda hänger även samman med dessa begrepp: politisk jämlikhet, öppenhet och insyn samt meningsfullt deltagande.

I samma anda som Kairos talar Demokratiutredningen om att ett ökat deltagande för medborgarna och ett tätare nätverkande med civilsamhället kan minska den svenska demokratin ”*dominerande bindning*” till stat, kommun och representativ demokrati (ibid. 35). Deltagandet menar de leder till en ”win-win”-situation som skapar mer upplysta medborgare som i sin tur kan delge samhället deras vitt skilda kunskaper och erfarenheter.

Som en logisk konsekvens på deltagandet följer inflytande. Utredningen menar här att ifall deltagandet skall upplevas som meningsfullt för medborgarna bör de ges ”*reella påverkansmöjligheter*”. Våra traditionella demokratiska former innebär inget större inflytande för vanliga medborgare vilket kan urholka trovärdigheten och minska intresset för att delta. För att upprätthålla den legitimitet och effektivitet som demokratin bygger på krävs att ”*De som deltar måste erfara att det har någon betydelse att de medverkar och att besluten som fattas får rättfärdiga konsekvenser*” (SOU 2000:1, s36).

Som ett tredje steg följer att alla medborgare ska känna sig delaktiga. Även om alla har försetts med samma rättigheter att delta i det politiska rummet och i samhällsutvecklingen så finns det informella hinder, som maktstrukturer och attityder, som skapar ojämlika villkor. Delaktigheten ”*uppnås när varje medborgare är övertygad om att hon – närhelst hon vill – har tillgång till den gemensamma politiska styrelsen* (ibid.).”

Deltagande, inflytande och delaktighet för invånarna är tre grundförutsättningar om deltagardemokratiska inslag ska kunna införlivas på ett tillfredsställande sätt. Sedan lämnas mycket ansvar på invånarna själva att ta vara på sina demokratiska rättigheter och möjligheter, men ett första steg är åtminstone att ge dem chansen.

Motiv och argument för dialog

Att reda ut motiven till ett införande av en deltagardemokrati och dialog är inte helt okomplicerat. Dessa motiv måste ses i ljuset av vilken sorts dialog det är som aktörerna vill upprätta (ska den vara informerande, upplysande, beslutsfattande eller rådgivande

exempelvis?). Några relevanta frågor att ställa för att kunna utröna motiven är: Vilken sorts dialog vill vi ha? Varför vill vi ha den? Varför vill de olika aktörerna ha den? Vad ska den leda till? Vad vill de olika aktörerna att den ska leda till?

Initiativet och viljan till att upprätta en dialog kan komma ifrån alla samhällsgrupper, men om det ska leda till reell påverkanskraft så ligger beslutsrätten om ett införande hos makthavarna. Motiven kan skilja sig mellan olika aktörsgrupper, men även inom en och samma aktörsgrupp beroende på vad dialogen handlar om och syftar till att uppnå. För att underlätta en uppdelning mellan olika motiv skiljer vi här på vad som uttrycks i policydokument/offentliga handlingar och forskningslitteratur. Till att börja med ska vi se hur Kairos-projektet motiverar en önskad invånardialog för att sedan kontrastera det mot vad som skrivs i offentliga dokument och befintlig forskning.

Kairos

Om vi ser till hur Kairos motiverar varför en invånardialog är nödvändig så handlar det till viss del om att komplettera den representativa demokratins brister men även att den snabba samhällsomvandlingen ”*ökar behoven av att förstå hur människor med olika erfarenheter uppfattar och förhåller sig till en ökande komplexitet i de samhälleliga situationer som formar deras vardagsliv. Det handlar helt enkelt om att fördjupa kunskapen om och insikt i vad som menas med social hållbarhet och vad denna kräver.*” (Kairos 2013: 2). Här går det tydligt att se att motivet grundar sig i en tanke om att invånarna måste inkluderas mer i demokratin för att samhället skall kunna fungera på ett tillfredsställande sätt. Detta motiv skiljer sig ifrån stora delar av forskningen inom detta område. Medan Kairos utgår ifrån invånarnas perspektiv och behovet av att göra fler röster hörda så handlar istället mycket utav forskningen om ett ovanifrånperspektiv där makthavarna använder deltagardemokratiska instrument för att förankra och legitimera beslut. Så kan det förhålla sig även om den uttryckta viljan ifrån makthavarnas sida är att synliggöra invånarna och göra dem delaktiga. Den officiella hållningen kan vara en, medan det i praktiken fungerar på ett annat sätt (se t.ex. Tahvilzadeh 2013).

Kairos sätt att definiera dialog bygger mycket på Abrahamssons resonemang om att ”*Medborgardialog skall därför uppfattas som en kultur – ett ständigt pågående samtal mellan stadens invånare och dess förtroendevalda*” (Abrahamsson 2013:1, s33). Vi kommer att se att även detta förhållningssätt skiljer sig ifrån mycket utav forskningen och policydokument på så

sätt att dialogen enligt Kairos inte avses vara ett tillfälligt inslag i samhället när beslut i vissa specifika frågor skall diskuteras, utan istället vara ett stående inslag, en kanal för invånarna att kunna vara delaktiga i den politiska processen och i samhällsutvecklingen.

Policydokument och offentliga handlingar

Det finns ett flertal offentliga handlingar och policydokument som arbetats fram de senaste åren med syfte att göra dialog till ett inslag i samhället. Ett vanligt förekommande motiv till detta är att ett minskat valdeltagande och partiengagemang måste kompletteras med andra former av politiskt deltagande för invånarna. Det finns dock ett flertal andra syften till varför det är önskvärt med en dialog, här skall vi redogöra för hur Demokratiutredningen, Regeringen, Sveriges Kommuner och Landsting, samt ett par kommuner motiverar ett ökat deltagardemokratiskt inslag samt hur ett sådant skall möjliggöras.

Demokratiutredningen utgår i mångt och mycket ifrån ett medborgarperspektiv, detta är tydligt inte minst i deras resonemang som nämndes ovan där de klargör att medborgarna måste ges ett reellt inflytande i den demokratiska processen för att uppleva den som trovärdig (SOU 2000:1, s36). Detta bör innebära att den dialogform som, enligt utredningen, bör upprättas inte bara är till för att makthavarna ska kunna förankra och legitimera redan fattade eller nästan fattade beslut, utan att det är medborgarna som står i centrum. Utredningen menar att det politiska deltagandet utvecklar medborgarna och förser dem med en ökad tolerans gentemot andra människor. Den individuella utvecklingen leder till att *”Ömsesidigt respekterande medborgare genererar ett stort humant och socialt kapital som alla sfärer av samhället har glädje och nytta av.”* (ibid. 33)

I *Dialog om samhällets värdegrund* (2009/10:106, s9) så skriver Regeringen att *”Demokratin bör bygga på ett brett och aktivt medborgerligt deltagande, även mellan valen. Inom ramen för den representativa demokratin bör deltagandet vara brett och aktivt både i den politiska processen och i samhällslivet i stort.”* Syftet med värdegrundsdialogen sägs vara att verka för social sammanhållning genom att öka kunskapen och förståelsen om demokratin och de mänskliga rättigheterna bland invånarna, då dessa utgör en värdegrundsbas i vårt samhälle. För att utveckla hur de ser på de värdegrunder som utgör dialogens grunder så skriver de att *”Värdegrundsdialogen syftar inte till att fastställa vilka värderingar som ska råda, utan till ett öppet och reflekterande samtal om den närmare innebörden av demokratin och de mänskliga rättigheterna som grundläggande normer för samhället.”* (ibid. 5) Detta låter väldigt

inkluderande men eftersom det i det första citatet framgår det deltagandet skall ske inom ramarna för den representativa demokratin så bör inte regeringens definition av deltagande innebära något reellt inflytande i den mening som Demokratiutredningen skriver om. Här ser vi således hur motiven kan skilja sig något och vi ska diskutera vad detta kan innebära i slutet av kapitlet.

Även i Göteborgs Stads budget för 2013 återfinns en uttryckt önskan om ett ökat politiskt deltagande hos medborgarna, detta motiveras på följande sätt: *”Invånarna ska ges ökad kunskap om sina rättigheter och stadens verksamheter ska bli mer lyhörda för medborgarnas rättigheter. I arbetet med mänskliga rättigheter ska även regelbunden dialog föras med det civila samhällets organisationer. Frivilligorganisationer bör kunna redovisa sina synpunkter på kommunens verksamheter. Det handlar också om att möjliggöra ökat deltagande i de politiska processerna, bland annat genom ökad medborgardialog... Vuxna, barn och unga har rätt att delta i beslutsfattande och planering av åtgärder som berör dem och deras rättigheter. Brukarråd, anhörigråd och medborgarpaneler ska användas inom staden.”*

(Göteborgs Stad 2012:1, s13). Här kan vi se hur Göteborgs Stad berör olika former av dialog och ser ett antal av dem som användbara. Brukarråd är vanligt förekommande i svenska kommuner och som nämndes i kapitlet med definitioner och utgångspunkter så handlar dessa om hur politiska beslut ska genomföras för att tillgodose individernas intressen. Frågan är om det är detta inflytande som åsyftas när de skriver om att invånarna har rätt att delta i beslutsfattande och planering eller om det även syftar till dialoger av annat slag (exempelvis de medborgarpaneler som de nämner)? Initiativet till att öka det politiska deltagandet genom dialog i Göteborg är sprunget ur nationella lagar och riktlinjer, utvecklingsprogram från EU och även mer abstrakta fenomen, som den starka diskursen om vikten av social hållbarhet (Tahvilzadeh 2013: 10-12).

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) skriver i ett av sina underlag kring projektet Medborgardialog att det finns fyra huvudmotiv till att inkludera medborgarna i beslutsprocesser på lokal och regional nivå, dessa är:

- bättre styrning: t.ex. för att uppnå legitimitet, tillit, insyn och bra beslut.
- bättre tjänster för att öka effektiviteten och kvaliteten, och skapa tjänster som bättre möter medborgarnas behov.
- kunskapsbyggande: för att öka deltagarnas kompetens, kunskap, medvetenhet och självförtroende.

- aktivt medborgarskap: för att främja bättre relationer mellan medborgare och kommunen/landstinget/regionen och motarbeta utanförskap. (Langlet 2013: 29-30).

Här fångar de upp ett flertal motiv som är vanligt förekommande i andra dokument men de får även med styrningsperspektivet som inte riktigt berörs av de andra. Med styrningsperspektivet menar jag att ifrån maktens sida säkerställa att bra beslut fattas genom att legitimera och förankra dessa hos medborgarna. SKLs motiv till medborgardialog handlar till stor del om att effektivisera och legitimera styrprocesser och för att göra det på ett så tillfredsställande sätt som möjligt menar de att kommuner och landsting behöver utforma principer som skall utgöra riktlinjer för medborgardialog. Principer anses vara av stor vikt eftersom de ska utgöra en ram för politiker och medborgare som tydligt skall visa på vad de olika aktörerna kan förvänta sig av dialogen. Syften och mål måste stå tydliga för att dialogen skall upplevas som meningsfull och SKL menar även att principerna skall *”tydliggöra demokratiaktörskapet som är en viktig del av kommunen och landstingets uppdrag”* (Langlet 2012: 26).

Sveriges kommuner har kommit olika långt i arbetet med att utveckla principer för medborgardialog, i arbetet med denna översikt har jag främst haft fokus på Borås och Göteborg. Borås Stad har utformat principer/riktlinjer för de medborgardialoger som skall genomföras i kommunen medan Göteborgs Stad ännu inte har fattat beslut om att implementera de principer som har arbetats fram (Borås Stad 2013; Göteborgs Stad 2012:2). Göteborgs Stads principer har varit ute på remiss hos stadsdels- och fackförvaltningarna och responsen har, framför allt hos stadsdelarna, varit övergripande positiv, inte minst eftersom det har ansetts att generella principer skapar ett ”hela staden”-perspektiv (Göteborgs Stad 2012:3, s7-8). De sju konkreta principer som har utformats i Göteborg handlar bland annat om barns rätt att bli hörda och att resultatet av dialogen alltid skall återkopplas (Göteborgs Stad 2012:2, s12). En av de principer som väckte mest reaktioner under remissrundan handlade om att medborgardialog skall användas *”vid förslag som i direkt och betydande grad berör stadens/stadsdelens invånare”* då det ansågs vara svårt att avväga vilka förslag (om ens några) som *inte* berör invånarna på så vis (Göteborgs Stad 2012:2, s12; 2012:3, s8-10). Borås och Göteborgs principer påminner mycket om varandra, bland annat tydliggörs det att det fortfarande är de förtroendevalda som bär det yttersta ansvaret. Dessutom skriver båda om olika nivåer av dialog, något som även SKL lägger stor vikt vid. SKL menar att det är viktigt att vara tydlig med vilken nivå av delaktighet som invånarna erbjuds i och med en medborgardialog (SKL 2009: 19). Detta har gjort att de utvecklat en *”Delaktighetstrappa”*

med fem olika nivåer, som tagit inspiration ifrån Sherry R. Arnsteins ”*Ladder of Citizen Participation*” (1969). Göteborg och Borås har med grund i detta i sina principer skrivit att invånarna som lägsta nivå ska ha rätten att bli hörda (Göteborgs Stad 2012:2, s12; Borås Stad 2013). I ett försök att överföra det resonemanget till SKLs delaktighetstrappa så menar jag att detta stämmer överens med trappsteg tre av fem – Dialog. Detta trappsteg beskriver SKL nämligen i termer av att ”*alla ska få föra fram sin åsikt och argumentera för sin syn på frågan*” (SKL 2009: 20).

Forskning

Argument för deltagardemokrati är ofta av det normativa slaget och argument emot är ofta empiriska undersökningar, då det är svårt att inte ställa upp på de normativa idealbilder som förespråkare för deltagardemokrati presenterar (Esaiasson & Westholm 2006: 180, 200). Detta kan bero på att vissa forskare menar att det är omöjligt att omsätta det deliberativa idealet i praktiken (Persson, Esaiasson & Gilljam 2012). Om idealet ses som något av en utopi kan det vara förklaringen till att det är svårt att kritisera på en normativ nivå, men desto mer tacksamt på en empirisk sådan.

En del av det deliberativa idealet handlar om representationen hos dem som deltar. Bland annat Habermas ligger bakom tanken om att alla som berörs av ett beslut, alternativt ett representativt urval av dessa, skall kunna delta i dialogen (Gilljam & Hermansson 2003: 272). Detta är en attraktiv tanke men som naturligtvis också går att angripas utifrån ett praktiskt/empiriskt perspektiv: hur skall det säkerställas att alla som berörs av ett beslut är representerade, hur stort urval ska användas och så vidare?

Det går att dela upp de individuella fördelarna som framför allt deliberativ demokrati antas föra med sig i två olika kategorier: dels de rent praktiska och dels de mer psykologiska. De praktiska fördelarna är de som utvecklar deltagarna på så sätt att de lär sig att delta, får en ökad politisk kunskap och även en förmåga att bättre ta in andra människors preferenser och därigenom fokusera på ett allmänintresse snarare än egenintresse. De psykologiska fördelarna handlar istället om att deltagarna får ett ökat politiskt självförtroende i den mån att de känner att de kan vara med och påverka. (Gilljam & Hermansson 2003: 128-129)

Om vi fokuserar på en av de praktiska fördelarna så är frångången av egenintresset ett huvudargument inom den deliberativa forskningen. Tanken är att människors åsikter är

ständigt formbara och att de därmed kan förändras tillsammans med andra individers preferenser. Då åsikterna är föränderliga är inte heller egenintresset konstant och det deliberativa samtalet skall i så fall kunna leda deltagarna emot kompromisser och lösningar som gynnar ett allmänintresse snarare än någons egenintresse (Hermansson, Karlsson & Montgomery 2008: 78). På samma tankar bygger de deliberativa modeller som Fishkin och Rosell (2004) har arbetat fram. De ser sina respektive modeller som deliberativa just för att deltagarna i de paneler som utgjort undersökningarna har enats kring gemensamma frågor och inte fokuserat på egenintresse.

Som en kontrast till detta så har vi Abrahamsson (2013:1; 2013:2) som menar att en konfrontativ dialog är att föredra framför den deliberativa modellen. Den konfrontativa dialogen tar fäste på att synliggöra meningsskiljaktigheter kring den aktuella frågan/problemet hos dialogens deltagare till skillnad ifrån deliberationen som går förbi de grundläggande egenintressena och därigenom syftar till att undvika intressekonflikter. Genom att synliggöra alla meningsskiljaktigheter ges även de svagare rösterna utrymme att höras istället för att bli nonchalerade till förmån för ett framkommissat konsensusbeslut. Om inte meningsskiljaktigheterna synliggörs så är risken att *”de verkliga problemen sopas under mattan och att dialogen fokuserar på sekundära problem vars åtgärder upplevs som mindre hotande.”* (Abrahamsson 2013:1, 27). Här handlar det således om två olika dialogformer, konfrontativ och deliberativ, men det är intressant hur förespråkare för dialog kan ha så pass olika inställningar till ett så fundamentalt inslag som egenintressets eventuella tillvaratagande.

Martin Karlsson (2011) undersöker i sin artikel huruvida invånardialoger kan stärka den representativa demokratin och använder sig dels av tidigare forskning och dels av enkätsvar från kommunpolitiker för att finna ett svar på frågan. Han ser att den representativa demokratin bör kompletteras i tider av minskat valdeltagande och partiidentifikation (Karlsson 2011: 115-116). Han anser att någon form av breddning av den representativa demokratin är önskvärd och nödvändig, inte minst då han ställer sig tveksam till om den valdemokrati som många dialogmotståndare förespråkar existerar överhuvudtaget, då invånare i alla tider har försökt påverka och påverkat politiker även mellan valen (ibid. 122). Undersökningens empiriska underlag visar på att en majoritet av kommunpolitikerna är positivt inställda till medborgardialog och att det främsta skälet till detta är för att beslut och dess legitimitet ska stärkas. Detta menar författaren stämmer väl överens med de tre situationer han identifierat där dialog kan vara ett bra verktyg (*”Frågor som inte är partipolitiserade”*, *”Frågor där medborgarnas åsikter starkt skiljer sig ifrån partiernas”*, samt

”Låsta lägen i partipolitiken”). Alla dessa menar han är situationer där dialog mellan politiker och invånare hade kunnat skapa en grund för mer legitima och kvalitativa beslut (ibid. 117-118).

Tahvilzadeh (2013) å sin sida gör en undersökning där han utgår ifrån Göteborgs Stads policies och intervjuar dess kommunpolitiker. Genom sin studie identifieras fyra olika punkter som han menar att Göteborgs Stad motiverar invånardialog med: *deepening democracy*, *efficiency*, *legitimacy* och *responsibilization* (Tahvilzadeh 2013: 18-19). De tre förstnämnda har tagits upp tidigare, de syftar till att stärka invånarnas inflytande samt stärka effektiviteten och legitimiteten för politiska beslut. *Responsibilization* däremot är inte behandlat i samma omfattning i övrig litteratur. Med detta begrepp menar författaren att dialogen motiveras som ett verktyg för invånarna att hantera de nedskärningar som antas drabba välfärdssystemet. I och med det ”finansiella gap” som förväntas uppkomma som konsekvens av minskade skatteintäkter och krav på ökad effektivitet i välfärden, kommer befolkningen tvingas göra rationella val mellan vilka välfärdstjänster som skall prioriteras. De konflikter som kan följa på detta, menar författaren, skall hanteras genom invånardialog för att ifrån maktens sida låta invånarna vara med och fatta de svåra beslut som nedskärningar i välfärden innebär (Tahvilzadeh 2013). Tahvilzadeh ser det som ett problem att dialogen skall användas som verktyg ifrån makthavarna att legitimera en neoliberal politik genom att låta befolkningen fatta obekväma beslut. Han har dessutom i sin undersökning sett att de fördelar som politikerna främst ser med ett ökat deltagande hos invånarna är en förstärkning av beslutslegitimitet, trots att den officiella policy-hållningen främst uttrycker invånarnas fördjupade demokratiska roll som huvudsyfte (ibid.).

Egna tankar/reflektioner

Det är intressant att se hur mycket motiven skiljer sig, och att olika uppfattningar av dialog skapar olika förutsättningar och således olika incitament för att upprätta en dialogsituation. Tanken med detta kapitel är att i korthet reflektera över hur olika motiv kan förstås i relation till varandra och även hur ett och samma motiv kan tolkas på olika sätt.

Både Demokratiutredningen, Regeringen, samt Göteborgs och Borås Stad sätter invånarna i centrum men motiven skiljer sig ändå åt till viss del, likaså hur stort inflytande invånarna kan tilldelas. Demokratiutredningen skriver att invånarna skall förses med reella påverkansmöjligheter för att deltagandet skall uppfattas som meningsfullt. Ur detta perspektiv

så syftar inte Regeringen till att ge invånarna reellt inflytande, som vi varit inne på tidigare. Göteborgs Stad däremot, som i sin budget uttalar mål om att invånarna genom dialog skall vara med i beslutsfattande och planering, verkar ställa sig mer positiva till ett ökat inflytande, även om det inte står klart om det endast är brukardialoger som åsyftas, eller även andra former av dialog. Det är dock relevant att även ha Tahvilzadehs studie i åtanke här, som visade på att de uttryckta motiven till trots så används dialogen i Göteborgs Stad mest som ett maktverktyg. Både Borås och Göteborgs principer visar dessutom att det trots en ökad delaktighet för invånarna fortfarande tydliggörs att det är de förtroendevalda som bär ansvaret för beslut, vilket återigen skapar frågan om huruvida invånarna verkligen ges ett reellt inflytande.

Som jag ser det finns det dessutom en stor skillnad i hur Kairos utifrån ett invånarperspektiv motiverar dialog, i jämförelse med policydokumenten. Denna skillnad tycker jag mig urskilja på så sätt att de offentliga handlingarna vill inkludera invånarna för att utbilda dem om deras rättigheter och möjligheter medan Kairos snarare utgår ifrån att fånga upp invånarnas röster och göra dem hörda. Skillnaden här är alltså, som jag tolkar motiven, att makthavarna vill inkludera invånarna i dialog för att utbilda dem till bättre samhällsmedborgare medan Kairos vill låta invånarna utbilda samhället i stort genom att synliggöra röster som tidigare inte varit framträdande i det politiska rummet. Även inom forskningen förekommer ofta resonemanget om att dialogen skall fungera som verktyg för att skapa en kunnigare befolkning, bland annat i de deliberativa teoretikernas studier. Tanken är då att en av deliberationens förtjänster är att deltagarna får fördjupad kunskap om ämnet som diskuteras, men frågan är då om detta verkligen breddar och fördjupar demokratin i någon vidare mening eftersom det är en så pass liten del av befolkningen som deltar. Vi ska senare i texten se att det finns kritik i litteraturen angående detta, gentemot exempelvis Fishkins deliberativa modeller.

Demokratiutredningen visar på ett behov av att bredda demokratin till att inkludera invånarna mer än tidigare. En kritik som finns emot denna utredning är dock Amnå (2006) som, i likhet med Kairos utgångspunkt om den nya samhällsordningen, menar att Demokratiutredningen i alltför stor utsträckning håller fast vid idén om nationalstaten som den viktigaste referenspunkten. Den deltagardemokrati som de utgår ifrån har sin grund i nationalstaten och handlar om att komplettera den representativa demokratin. Perspektivet anses alltför snävt för att kunna handskas med nutida, globala, utmaningar på ett tillfredsställande sätt. Ett perspektiv som inte tagits upp ovan men som till stor del kännetecknar den nya ordningen är den nya informationsteknologins betydelse för dialog. Innan tillgången till information var så

omfattande som den är idag så fanns en större tilltro till det representativa systemet på så sätt att människor i större utsträckning lämpade över beslutsrätt till politiker. I takt med en ökad tillgång till information har dock möjligheten uppkommit att på egen hand komma i kontakt med alternativa demokratiska kanaler och därigenom upprätta forum som sträcker sig utanför den traditionella representativa demokratin (Personlig kommunikation med Hans Abrahamsson 2013-10-22).

Avslutningsvis så är det intressant att se hur motiv för dialog kan tolkas på olika sätt och framställas i positiva och negativa ordalag. Ett exempel är att ett flertal dokument och artiklar tar upp politikernas möjlighet att legitimera och stärka beslut genom dialog. De skiljer dock på så sätt att exempelvis Tahvilzadeh ser detta som manipulation och matutövande medan exempelvis SKL talar om det som ett bra verktyg för styrning. Detta visar på att ett motiv tydligt kan ses både som argument för samt argument emot dialog. Dessa skillnader i synsätt, liksom exempelvis forskares olika inställning till egenintressets betydelse för dialog, gör det till ett än mer svåröverskådligt område att studera.

Hinder och argument emot dialog

Även hinder till en lyckad dialog måste givetvis ses i ljuset av vad motivet är och vilken form av dialog som förespråkas. Det finns en mängd potentiella hinder, både fysiska och mer osynliga, och här ska vi ta upp några av dem som förekommer i utredningar, policy-dokument och inom forskningen.

Kairos

Till att börja med tittar vi återigen på vilka hinder som Kairos ser i de dokument som ligger till grund för dialogprojektet. Det handlar framför allt om hinder med den invånardialog som har förekommit, detta är bland annat en tveksamhet hos politiker (för att de resursstarka får mest inflytande) men även hos invånarna (upplevelsen är att det bara handlat om information och förankring av beslut).

Policydokument och offentliga handlingar

När det kommer till de offentliga dokumenten så finns det två olika former av hinder som formuleras, de erfarenhetsbaserade och de mer hypotetiska/teoretiska. De teoretiska till att börja med är exempelvis de underliggande maktstrukturer som Demokratiutredningen skriver

om som ett osynligt hinder för en framgångsrik dialog (SOU 2000:1, s36), men även den risk för misstro som SKL menar kan uppkomma om deltagarna i en dialog inte får återkoppling på hur det som har diskuterats har behandlats (Langlet 2013: 16). Vidare skriver SKL om risken med att de resursstarka i samhället i och med dialogen skall få ännu en arena att synas på och därmed än mer inflytande vilket leder till en ojämlig demokrati (SKL 2009: 30). Detta är ett potentiellt hinder som även diskuteras mycket i forskningen. De erfarenhetsbaserade/praktiska hinder som SKL skriver om handlar bland annat om att de har erfarenheter som visat på att dialogen mer fungerat som ett verktyg för att förankra nästan färdiga beslut istället för att inkludera invånarna tidigt i styrprocessen (Langlet 2013: 15).

Forskning

Ett vanligt förekommande argument emot dialog och deltagardemokrati handlar om problem med representativiteten hos dem som deltar i dialoger av olika former. Det finns ofta en rädsla för att människor som redan får mycket plats i dagens samhälle, de resursstarka, kommer få ännu en arena att synas på och få än mer inflytande i och med deltagardemokratiska inslag.

Brady, Verba och Schlozman (1995) skriver en hel del om detta, hur det politiska deltagandet hör ihop med socioekonomisk status och tillgång till olika resurser. Deras forskning utgår ifrån en amerikansk politisk kontext, som skiljer sig mycket ifrån en svensk när det kommer till former av deltagande, men det är ändå relevant eftersom alla former av politiskt deltagande kräver någon form av resurs. De tre forskarna delar upp resurserna i tre kategorier: tid, pengar och "civic skills". Även det mest grundläggande politiska deltagandet i den representativa demokratin, röstningen, kräver en resurs (om än liten) i form av den tid det tar att rösta. Andra former av deltagande kräver mycket mer i form av resurser. När det gäller dialog handlar det naturligtvis om tiden som krävs för att delta, men även pengar beroende på om deltagarna får ersättning, samt "civic skills" som handlar om invånarnas kunskaper om hur demokratin och deltagandet fungerar. Om invånare med en vana av att delta politiskt fortsätter göra så ger det dem ännu mer kunskap och "civic skills" och därmed potentiellt ett än större övertag i resurser gentemot andra invånare.

Om vi fortsätter på resurser som hinder för deltagande så kan tiden som resurs appliceras på Abrahamssons resonemang om att "*Många medborgare är också tveksamma till värdet av medborgardialog. De har fullt upp med sina vardagsbestyr och menar att dialogen många gånger inte blir på riktigt utan mest handlar om makthavarnas behov av att förbättra*

beslutsunderlagen eller att informera om redan fattade beslut.” (Abrahamsson 2013:1, s24). Detta resonemang, byggt på invånarnas inställning till dialog, handlar till stor del om en misstro gentemot makthavarna och det politiska systemet men även om prioriteringar och en ovilja att ”offra” tid till att delta politiskt.

Abrahamsson ser även ett hinder för det demokratiska systemet i stort i och med en rädsla som finns hos politiker. Vad som åsyftas här är två saker: dels en rädsla för att bli angripen civilt av valmanskåren och dels att bli avslöjad i sin maktlöshet, att de inte kommer fram till några problemlösningar trots ett hårt arbete. Detta riskerar att leda till att fler och fler kvalificerade personer avskräcks från att bli politiker och att det urholkar legitimiteten för den representativa demokratin. (Personlig kommunikation med Hans Abrahamsson 2013-10-22).

Ett argument som ofta används *för* deltagardemokrati är att det stärker legitimiteten om invånarna blir mer inkluderade i styret. Det finns dock även forskare som argumenterar för det motsatta, att exempelvis maktstrukturer och en ojämlig representation skapar illegitima förutsättningar och att det deliberativa idealet är naivt i sin föreställning om diskussionen som en förenande kraft (Persson, Esaiasson & Gilljam 2012: 4).

Ett kapitel i boken *Samtalets mekanismer* utgår ifrån elva stycken medborgarpaneler utformade efter James Fishkins modell. Fishkin kallar dessa deliberativa samtal för ”*Deliberative polls*” och kapitlet syftar till att undersöka vilka effekter dessa dialoger har fått. Panelerna är någon form av diskuterande opinionsundersökningar och går till på så sätt att deltagarna innan de diskuterar en fråga får sätta sig in i bakgrundsinformation till den berörda frågan vilket innebär att: ”*Man skulle därför kunna säga att den mäter folkets vilja så som den skulle ha sett ut om alla hade haft tid och lust att delta i den önskvärda åsiktsbildningsprocessen.*” (Hermansson, Karlsson & Montgomery 2008: 52).

Författaren till kapitlet ser ett antal brister med de medborgarpaneler som genomförts. Bland annat så är det som ska vara själva kärnan i det deliberativa samtalet, diskussionens möjlighet till åsiktsförskjutning, inte särskilt tydlig då en majoritet av deltagarna inte kan garantera att det är diskussionerna i sig som lett till att de eventuellt har ändrat åsikt (ibid. 66). En annan aspekt, som dock mer utgår ifrån en hypotetisk situation där medborgarpaneler ges beslutsmyndighet, handlar om svårigheten till att utkräva ansvar. Författaren menar att det inte finns någon möjlighet till ansvarsutkrävande av panelen då den är slumpvis utvald ur befolkningen (ibid. 74-75). Slutsatsen i detta

kapitel blir att de granskade medborgarpanelernas största förtjänst har varit att de har utvecklat deltagarna och författaren skriver därmed att: ”... om fördelarna stannar vid detta – att de som faktiskt deltog blev upplysta, fick en mer välgrundad mening i de frågor som diskuterades, och i efterhand var väldigt tillfredsställda med resultatet – så lär den ganska kostnadskrävande medborgarpanelens framtid se mörk ut.” (ibid. 76).

I motivdelen kunde vi se hur Tahvilzadeh ställer sig kritisk till de motiv för dialog i Göteborgs Stad som går att urskilja ifrån makthavarnas sida. Förutom detta ser han även ett flertal hinder för dialog. Hans intervjustudier har visat på en negativ inställning till dialog ifrån många politikerns sida eftersom de menar att det fortfarande är de som har det yttersta beslutsansvaret i den representativa demokratin, även om deltagandet skulle utökas genom dialog. Dessutom har Tahvilzadeh i sina studier sett att dialogerna inte alls har lett till ett utökat medborgerligt inflytande utan snarare till en ökad misstro gentemot politiker. (Tahvilzadeh 2013).

Smith (2005) skriver om hinder till politiskt deltagande i stort. Han undersöker ett flertal former av deltagardemokratiska inslag världen över (alltifrån konsultation till direktdemokratiska omröstningar) och utgör således ett undantag till det tidigare resonemanget om att empiriska studier inte genomförs i särskilt stor utsträckning. De hinder som han stöter på är tagna ifrån det empiriska underlaget, alla de situationer han har studerat där det politiska deltagandet har fördjupats. Han ser bland annat att det finns en misstro både från maktens och befolkningens sida gentemot varandra, och även att oklara mål/motiv till deltagandet samt oklarheter kring uppföljning utgör hinder (Smith 2005: 106). Här kan vi återigen se vikten av tydlighet i motiven och initierandet av dialogsituationer.

Egna tankar/reflektioner

Som det redogjorts för ovan så finns det ett flertal hinder för dialog, både hypotetiska och erfarenhetsbaserade. Att policydokumenten inte i särskilt stor utsträckning talar om hinder tror jag beror på att dessa dokument i princip får ses som visioner, det är forskningens uppgift att sedan se vad dessa visioner kan stöta på för hinder och hur de sedermera kan yttra sig i praktiken.

Trots att det förekommer ett flertal hinder i litteraturen så är det svårt att inte landa i två av de mest centrala och omfattande – resurser och representativitet. Jag ser dessa två som

fundamentala förutsättningar att diskutera för att överhuvudtaget kunna tala om en demokratisk dialogprocess.

Jag kan tycka att det finns ett problem när det talas om hinder på så sätt att det är svårt att ibland skilja på teoretiska och faktiska dialogsituationer. För att ta ett exempel så är Kairos vision att skapa en dialog som ska vara ett ständigt pågående samtal för alla som bor, vistas och arbetar i staden. Detta är som sagt en vision men som ändå behöver bemötas av hypotetiska hinder av praktisk karaktär. Med detta menar jag till exempel hur det går att säkerställa att alla som bor, vistas och arbetar i staden verkligen representeras? Hur ska en situation där endast de resursstarka deltar kunna undvikas? Dessa frågor är väldigt svåra att svara på i ett så initialt skede av en process men det är likväl hinder som behöver diskuteras.

Förutom de problem som redan nämnts med representativiteten så finns det ytterligare en aspekt, nämligen att de organisationer som präglar det nätverkssamhälle som vuxit fram i det nya politiska landskapet är så ”lösa” i förbindelserna att det inte finns några tydliga representanter och inte heller någon tydlig bas som representeras. Detta representationsproblem är något som bland annat Abrahamsson menar är karakteristiskt för sociala rörelser i det nya politiska landskapet (Abrahamsson 2013:2, s2-3). Även utifrån tidigare dialogerfarenheter har jag fått en inblick i hur de som företräder nätverksorganisationer är osäkra på vilka de kan se sig som representanter för. Med tanke på att deras organisationer inte haft någon tydlig medlemsbas så vet de inte om de kan se sig som representanter för hela nätverket, för en liten grupp av nätverket, eller rentav endast som privatpersoner med en politisk agenda.

Ett annat eventuellt hinder som kan följa som konsekvens av det nya politiska landskapet är att de nya organisationerna är annorlunda organiserade och finansierade än traditionella organisationer inuti ”den westfaliska flaskan”. Både ”nya” och ”gamla” organisationer kan delta i samma dialogsituationer och det blir då tydligt att de skiljer sig både vad gäller representationen och organisationen. Resursproblematiken berör således inte enbart individer med olika förutsättningar för deltagande, även organisationer som är uppbyggda och finansierade på olika sätt deltar givetvis på olika villkor.

Det är lätt att låta pessimistisk när det kommer till att studera och reflektera över eventuella hinder som kan försvåra för framgångsrikt deltagande men jag ser det som nödvändigt att ta

försvårande omständigheter i beaktande för att en tillfredsställande dialogprocess skall kunna utvecklas.

Avslutande reflektion

Det är många tankar och reflektioner som väcks till liv när det deltagardemokratiska forskningsfältet studeras tillsammans med policydokument. De policydokument som jag har inkluderat i denna översikt visar tydligt på att behovet av, och viljan till, en fördjupad demokrati med deltagande inslag är önskvärd ifrån makthavarnas sida. Regeringen, SKL och de båda kommunerna uttrycker samtliga att det finns ett behov av att bredda demokratin för att inkludera fler människor i den politiska processen. Frågan är dock om det endast är fina ord eller om det finns verkliga ambitioner bakom detta? De motiv som går att urskilja behöver inte nödvändigtvis stämma överens med den egentliga viljan (som bland annat Tahvilzadeh visar på). Om det dras till sin spets går det att ställa sig frågan om makten endast vill få det att se ut som att de gör invånarna delaktiga genom att skapa en upplevd delaktighet hos befolkningen, en fasad som sedan gör att invånarna inte ”behöver” ges något reellt inflytande utan nöjer sig med den upplevda delaktighet som de har beskaffats med?

Om det är så att makthavarna känner av att en ny politisk ordning är i vardande går det att föreställa sig att ett något utökat invånarinflytande kan användas som verktyg för att hålla fast vid makten. Att utöka invånarnas delaktighet och därmed göra vissa inskränkningar i den representativa demokratin kan vara ett tillvägagångssätt, inte för att anpassa sig till den nya ordningen, utan för att undvika en utveckling som rör sig längre ifrån statssystemet.

Dialog i den bemärkelse som Kairos är intresserade av berörs inte i någon vidare mening i litteraturen. Som jag ser det så utgår den sortens dialog som förespråkas i policydokument ifrån en representativ demokratisk ordning med statsmakten i centrum. Den dialog som Kairos eftersträvar är utformad mer efter det nya nätverkssamhällets villkor och krav. Således är det nödvändigt att i vidare studier lägga mer fokus på att synliggöra hinder och motiv inuti respektive utanför det som benämns som ”*den westfaliska flaskan*” (Abrahamsson 2013:1), och studera hur det nya politiska landskapet skapar nya förutsättningar för detta.

Jag uppfattar det som väldigt viktigt att det står klart och tydligt vad motivet eller syftet är med en dialog. Alla aktörer som deltar i dialogen eller på något sätt berörs av densamma skall veta vad den syftar att leda till. Utifrån egna erfarenheter av dialog har jag kunnat se hur deltagare inte har varit på det klara med vad som förväntas av dem i dialogen liksom vad de

kan åstadkomma. Detta har hämmat dialogsituationen på så sätt att deltagarnas okunskap vad gäller dialogens syfte och mål också går ut över dialogens utgång. Jag tror att deltagande som grundas på oklara premisser riskerar att vilseleda vissa aktörer vilket kan skapa en minskad tillit mellan deltagare och initiativtagare.

Om vi skall återgå till de frågeställningar som presenterades i inledningen för att se hur dessa är besvarade så är dessa:

- Vad är deltagardemokrati?
- Vad finns det för argument för och emot?
- Vilka motiv och hinder diskuteras?
- Finns exempel på att deltagardemokrati har fungerat?
- Påverkar deltagardemokratiska inslag beslutsfattandet?

Den första punkten behandlades i delen med konceptuella utgångspunkter där vi diskuterade en del av de definitionsskillnader som finns, samtidigt som diskussionen påvisade att det är komplext att tala om deltagardemokrati eftersom det knappast utgör en samlad demokratiform, utan mängder av begrepp med olika innebörder.

Den andra och tredje punkten är tänkt att utgöra huvuddelen av denna översikt med syfte att visa på vad forskningen och de offentliga dokument och handlingar som finns har att säga om motiv/hinder och argument för/emot deltagardemokratiska inslag. Även detta är bevisligen komplext eftersom det i likhet med föregående punkt inte går att likställa alla dialogformer och säga att det finns ett visst generellt motiv eller hinder för alla former av dialog.

Den fjärde punkten är svårare att förhålla sig till. Som nämndes ovan så är det sällan som förespråkare för deltagardemokrati använder sig av empiriska studier för att understryka sina argument utan de befinner sig oftast på det normativa planet. Motsatsen gäller då för dem som argumenterar emot deltagardemokrati. Det finns naturligtvis ett fåtal undantag (se t.ex. Riise 2013; Smith 2005) men generellt så har forskningen haft svårt att presentera studier med generaliserbara resultat (Karlsson 2011: 114).

Som en logisk följd av punkt fyra så är det svårt att säga huruvida deltagardemokratiska inslag påverkar beslutsfattandet eftersom det skulle behövas ett bredare underlag att studera.

Tilläggas bör även att även denna punkt i allra högsta grad beror på vilken form av deltagardemokrati som vi talar om. Ska den vara beslutsfattande, rådgivande eller informativ

till exempel? Detta är, vilket antagligen har framgått, en ständigt återkommande punkt som spelar in i alla sammanhang som berör dialog och deltagardemokrati.

Avslutningsvis vill jag återigen poängtera vikten av att skilja olika dialoger och deltagardemokratiska modeller ifrån varandra. Hinder som representativitet kommer alltid vara en komplex fråga att ta itu med i alla dialogsituationer men generellt så är det svårt att finna övergripande motiv och hinder som gäller för alla deltagardemokratiska former. Genom denna översikt har jag insett nödvändigheten av att studera varje motiv och hinder i skenet av vilken sorts deltagande som förespråkas. Detta tror jag också kan innebära att det är svårt att komma ifrån de normativa argument som präglar det deltagardemokratiska forskningsområdet, på så sätt att det är svårt (och möjligtvis inte heller nödvändigt) att genom empiri lägga grund för generella slutsatser angående dialogens för- och nackdelar.

Referenser

Abrahamsson, Hans (2013:1). *Makt och dialog i rättvisa och socialt hållbara svenska städer*. Göteborg: School of Global Studies.

Abrahamsson, Hans (2013:2). *Dialog vid sociala konflikter - Några preliminära reflektioner utifrån ett skandinaviskt perspektiv*. Göteborg: School of Global Studies.

Amnå, Erik (2006). *Playing with fire? Swedish mobilization for participatory democracy*. *Journal of European Public Policy*, 13:4, 587-606.

Arnstein, Sherry R. (1969). *A Ladder Of Citizen Participation*. *Journal of the American Institute of Planners*, 35:4, 216-224.

Borås Stad (2013). *Riktlinjer för medborgardialog*.

Brady, H. E., Verba, S., & Scholzman, K. L. (1995): *Beyond Ses: A Resource Model of Political Participation*. *The American Political Science Review*, 89(2).

Della Porta, Donatella (2013). *Can democracy be saved?: participation, deliberation and social movements*. Cambridge: Polity

Esaiasson, Peter & Westholm, Anders (red.) (2006). *Deltagandets mekanismer: det politiska engagemangets orsaker och konsekvenser*. 1. uppl. Malmö: Liber

Fishkin, J. S., Rosell, S. A., Shepherd, D. and Amsler, T. (2004). *ChoiceDialogues and deliberative polls: Two approaches to deliberative democracy*. *Nat Civic Rev*, 93: 55–63.

Gilljam, Mikael & Hermansson, Jörgen (red.) (2003). *Demokratins mekanismer*. 1. uppl. Malmö: Liber

Göteborgs Stad (2012:1). *Förslag till budget 2013*. Hämtad ifrån http://goteborg.se/wps/wcm/connect/39fcdf11-35f9-408c-af94-a20388be3f6f/Budget_2013_S_MP_V_tg.pdf?MOD=AJPERES

Göteborgs Stad (2012:2). Rapport, uppdrag: *Fördjupa demokratin genom att öka medborgarnas möjligheter till inflytande, starkare inflytande för stadsdelsnämnderna i stadsplaneringen*. Diarienummer 0993/12.

Göteborgs Stad (2012:3). Tjänsteutlåtande: *Förslag med anledning av kommunfullmäktiges uppdrag: Fördjupa demokratin genom att öka medborgarnas möjligheter till inflytande, starkare inflytande för stadsdelsnämnderna i stadsplaneringen.*

Hermansson, Jörgen, Karlsson, Christer & Montgomery, Henry (red.) (2008). *Samtalets mekanismer*. 1. uppl. Malmö: Liber.

Kairos (2013). *Delprojekt III - Dialogens roll och former*. Göteborg: Kairos. Internt arbetsdokument.

Karlsson, Martin (2011). *Kan medborgardialoger stärka den representativa demokratin?* Utdrag ur Perspektiv på offentlig verksamhet i utveckling. Örebro: Örebro Universitet.

Langlet, Lena (2013). *Medborgardialog som del i styrprocessen*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.

Langlet, Lena (2012). *Utveckla principer för medborgardialog*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.

Persson, Mikael, Esaiasson, Peter & Gilljam, Mikael (2013). *The effects of direct voting and deliberation on legitimacy beliefs: an experimental study of small group decision-making*. *European Political Science Review*, 5, pp 381-399.

Regeringen (2010). *Dialog om samhällets värdegrund*. Stockholm: [Regeringen].

Riise, Jan (2013). *Dialog i stadsbyggandet - Forskningsöversikt och praktiska exempel från kommuner i Sverige*. Göteborg: Mistra Urban Futures.

SKL (2009). *11 tankar om medborgardialog i styrning*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.

Smith, Graham (2005). *Power beyond the ballot – 57 democratic innovations from around the world*. London: The POWER Inquiry.

SOU: Demokratiutredningen (2000). *En uthållig demokrati!: politik för folkstyrelse på 2000-talet : Demokratiutredningens betänkande*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer

Tahvilzadeh, Nazem (2013). *Participatory governance in times of crisis: Understanding the politics of “citizen dialogues” in Göteborg, Sweden*. Göteborg: School of public administration.

Valmyndigheten – Rösträtt. Hämtad ifrån:

http://www.val.se/det_svenska_valsystemet/rostratt/rostratt/index.html